

OSSERVATORIO COSTITUZIONALE

Codice ISSN: 2283-7515

Fasc. 6/2022

Data: 1 novembre 2022

La riemersione dell'insularità in Costituzione*

di Luca Maria Tonelli – Dottorando di ricerca in Diritto pubblico nell'Università degli Studi di Perugia

TITLE: The resurgence of insularity in the Constitution

ABSTRACT: Il presente contributo mira ad analizzare la riforma costituzionale dell'art. 119 – non ancora entrata in vigore – che ha lo scopo di (re)introdurre il principio di insularità. Dopo aver cercato di definire il concetto di “insularità”, che tenga conto oltre delle condizioni geografiche anche degli aspetti socio-culturali che caratterizzano le isole, e dopo aver considerato come il tema sia stato affrontato in prospettiva comparata ed europea, si esamineranno nel dettaglio le novità apportate dalla riforma, evidenziando altresì i non pochi profili critici.

The present contribution wants to analyze the constitutional reform of the art. 119 – not yet has not yet entered into force, which aims to (re)introduced the principle of insularity. Having sought to define the concept of “insularity”, which takes into account not only the geographical conditions but also the socio-cultural aspects that characterize the islands, and having considered how the subject has been approached in a comparative and European perspective, we will examine in detail the innovations brought by the reform, also highlighting the many critical profiles.

* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

KEYWORDS: Riforma costituzionale; Art. 119 Cost.; Principio di insularità; Fattore e identità insulari; Peculiarità delle isole. Constitutional reform; Article 119 of Italian Constitution; Principle of insularity; Island factor and identity; Islands' peculiarity

SOMMARIO: Sommario: 1. Premessa. La stagione delle riforme costituzionali puntuali. – 2. Il principio di insularità. Fondamento costituzionale del principio. – 3. L'insularità nel diritto comparato e nel diritto europeo. – 4. L'art. 119 Cost. prima e dopo la riforma del Titolo V del 2001: l'isola dimenticata. – 5. La nuova modifica dell'art. 119 Cost.: riconoscimento delle peculiarità e promozione delle misure atte a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità. – 6. Conclusioni e prospettive. Essere isolani, ma non isolati.

1. Premessa. La stagione delle riforme costituzionali puntuali

La XVIII legislatura, che si è conclusa anticipatamente, è destinata ad entrare nella storia del nostro Paese. E ciò non solo per il suo tormentato avvio¹ e per aver dato vita a tre governi sostenuti da altrettante maggioranze politiche tra loro differenti², ma anche per essere stata la legislatura che ha adottato ben quattro leggi di revisione costituzionale: la l. cost. 19 ottobre 2020, n. 1, che – modificando gli artt. 56, 57 e 59 Cost. – ha ridotto il numero dei parlamentari; la l. cost. 18 ottobre 2021, n. 1, che ha abbassato da 25 a 18 anni l'età per eleggere i senatori; la l. cost. 11 febbraio 2022, n. 1, che ha riconosciuto dignità costituzionale alla tutela dell'ambiente e, infine, la delibera legislativa di revisione costituzionale – approvata il 28 luglio scorso –, che mira a (re)introdurre, nell'art. 119 Cost., il principio di insularità, quest'ultima non ancora entrata in vigore, in quanto approvata in seconda deliberazione a maggioranza assoluta dei componenti di entrambe le Camere e

¹ Su cui si v., quantomeno, M. MANDATO – G. STEGHER, *Il tormentato avvio della XVIII legislatura e la perdurante crisi di regime: salus rei publicae suprema lex esto*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 1/2018.

² Nel corso della legislatura si sono susseguiti, infatti, il Governo Conte I (2018-2019), sostenuto da M5S e Lega, il Governo Conte II (2019-2021), appoggiato da M5S, PD, LEU, IV, e il Governo Draghi (2021-2022), sostenuto da tutte le forze politiche parlamentari ad eccezione di FdI e SI. In dottrina, cfr. il *forum* organizzato nel 2018 dalla *Rivista del Gruppo di Pisa*, dal titolo *La intricata vicenda della formazione del governo Conte*; E. DE MARCO, *Qualche considerazione sul "Governo del cambiamento". "Terza Repubblica" o ritorno al passato?*, in *Federalismi.it*, n. 4/2019, p. 1 ss.; D. CODUTI, *Il ruolo dei partiti politici nella transizione tra i due governi Conte: spunti sui possibili sviluppi del sistema politico-rappresentativo*, in *Forum di Quad. Cost.*, n. 2/2020, p. 77 ss. e G. CAVAGGION, *La formazione del Governo Draghi: ritorno alla 'normalità costituzionale' o conferma di nuove prassi?*, in *Federalismi.it*, n. 13/2021, p. 11 ss.

– pertanto – soggetta a possibile *referendum* nel termine di tre mesi dalla pubblicazione a scopo notiziale in Gazzetta Ufficiale, avvenuta in data 29 luglio 2022.

A caratterizzare l'intervento riformatore della Costituzione in questa legislatura non è stato tanto il numero delle leggi di revisione costituzionale approvate nel corso della legislatura³, quanto il metodo che si è deciso di seguire: si è abbandonata l'idea di realizzare revisioni organiche, preferendo modificare la Carta costituzionale con riforme a carattere puntuale e gradualmente nel tempo⁴. Si può affermare, allora, che la legislatura che si è appena chiusa è stata la "stagione" delle riforme costituzionali puntuali.

Se la scelta di modificare con interventi puntuali la Costituzione è da salutare con favore, dal momento che – qualora la legge di revisione costituzionale venisse approvata in seconda deliberazione a maggioranza assoluta dei componenti di una Camera – l'eventuale *referendum* avrebbe ad oggetto un quesito chiaro, omogeneo e specifico e, dunque, più intellegibile da parte dell'elettore⁵, altrettanto vero è che, intervenendo con ripetute modifiche puntuali, c'è il rischio che possa mancare del tutto una visione d'insieme dell'intero sistema costituzionale, con la possibile conseguenza che alcuni istituti costituzionali potrebbero risultare tra loro totalmente scollegati.

L'ultima delle novelle costituzionali approvate nel corso di questa legislatura, come già anticipato *supra*, concerne l'introduzione di un nuovo comma nell'art. 119, volto a riconoscere le peculiarità delle isole, ponendo in capo alla Repubblica l'onere di prendere tutte le misure necessarie per rimuovere gli svantaggi derivanti da tale condizione.

Prima di esaminare nel dettaglio le novità apportate dall'ultima legge di revisione costituzionale approvata, occorre soffermarsi sulla natura e sulla portata del principio di insularità.

³ La XVIII legislatura è seconda per numero di leggi di revisione costituzionale solo alla XIII (1996-2001), in cui ne sono state adottate ben 7, tra cui l'ampia revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione: la l. cost. n. 3/2001.

⁴ Sulla revisione costituzionale in generale, si v. S.M. CICONETTI, *Revisione costituzionale*, in *Enc. dir.*, vol. XL, Milano, 1989, p. 134 ss. Sul tema delle revisioni totali (o organiche) e quelle parziali (o puntuali), cfr. V. BALDINI, *La Costituzione italiana tra revisione e riforma "organica". Appunti per una discussione in tema*, in ID. (a cura di), *La Costituzione e la sua revisione*, Pisa, 2014, p. 87; A. PACE, *Sulla revisione costituzionale*, in *Riv. AIC*, n. 2/2014; ID., *Ancora sulla doverosa omogeneità del contenuto delle leggi costituzionali*, in *Riv. AIC*, n. 2/2017; A. GIGLIOTTI, *L'ammissibilità di revisioni costituzionali dal contenuto organico o eterogeneo*, ivi, e A. MANGIA, *Potere, procedimento e funzione nella revisione referendaria*, in *Riv. AIC*, n. 3/2017.

⁵ Sul punto si v. P. BARILE, *Un patto per fare la nuova Italia*, in *la Repubblica*, 6 giugno 1994; L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, p. 163 e M. PIAZZA, *Le ragioni della mancata previsione del giudizio di ammissibilità nel referendum costituzionale*, in R. PINARDI (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale*, Torino, 2007, p. 293.

2. Il principio di insularità. Fondamento costituzionale del principio

Cercare di definire il principio di insularità in modo esatto è impresa ardua, quasi impossibile.

Per inquadrare subito l'argomento, è necessario provare a dare una definizione di «isola». Essendo un concetto estraneo al diritto costituzionale, è nel diritto internazionale – e più specificamente nel diritto internazionale del mare – che la nozione di «isola» va cercata. È nell'art. 121 della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 10 dicembre 1982, rubricato «Regime giuridico delle isole», che si rinviene, difatti, una nozione condivisa di isola, definibile come «una distesa naturale di terra circondata dalle acque, che rimane al di sopra del livello del mare ad alta marea».

Nell'ambito del diritto dell'Unione europea, occorre invece segnalare che manca del tutto nei Trattati una definizione di «isole periferiche», ossia di quelle isole che fanno parte del continente europeo. In assenza di una esplicita definizione di tali isole nel diritto primario dell'Unione, si è presa in prestito quella elaborata, a fini meramente statistici, da Eurostat con riferimento alle regioni NUTS 3 interamente costituite da isole, isole che sono qualificate come territori aventi una superficie minima di 1 km², con una distanza minima tra l'isola e il continente di 1 km, con una popolazione residente superiore a 50 abitanti, con assenza di un collegamento permanente con la terraferma⁶.

Ma una nozione meramente geografico-statistica, che non tiene conto dell'aspetto sociologico dell'insularità, non è da sola sufficiente a sciogliere i dubbi sulla effettiva portata del principio di insularità qui in esame⁷.

Invero, essere isolani non è un “dover essere”, bensì è “un modo di essere”, di vivere, che scaturisce da una particolare collocazione nello spazio geografico: l'essere completamente circondati dall'acqua e, dunque, separati dal resto del territorio nazionale⁸.

⁶ È da notare che tale definizione è stata impiegata anche dalla commissaria europea per la politica regionale Corina Crețu, il 13 marzo 2018, in occasione di una risposta congiunta a due atti di sindacato ispettivo di parlamentari europei (E-000443/2018 ed E-000546/2018).

⁷ Come mette bene in evidenza lo studio dell'UNIVERSITY OF THE AEGEAN, *Annex 1: Islands characteristics – the “insularity” concept*, in ESPON, *The Development of Islands – European Islands and Cohesion Policy*, s.e., Bruxelles, 2013, pp. 67 e ss.

⁸ Cfr., anche, G. TROMBETTA, *Il principio di insularità in Costituzione. Un ritorno (dimezzato) al passato?*, in *Federalismi.it*, n. 1/2022, p. 191.

Questo *modus vivendi*, derivante dalla separatezza dalla terraferma risulta caratterizzato da una spiccata identità del popolo isolano, ossia da un forte senso di appartenenza ai valori e alle tradizioni locali, alla propria cultura e alla lingua dialettale, ma – al contempo – dall’esistenza di innumerevoli svantaggi⁹. Basti pensare alla questione dei trasporti, contraddistinta dalla difficoltà di assicurare collegamenti continui con la terraferma, alla presenza di un ecosistema fragile, soggetto ai cambiamenti climatici e all’erosione costiera, e ad un’economia eccessivamente legata al turismo stagionale. Tutti elementi che contribuiscono a creare un vero e proprio *fattore insulare*, a cui il diritto (anche costituzionale¹⁰), quale insieme di ordinamento e localizzazione¹¹, non può – e non deve – essere indifferente.

L’essere isolani incide fortemente anche sull’essere parte e sull’appartenenza a un popolo¹². La separatezza rispetto al resto del territorio nazionale determina, da un lato, un rafforzamento dell’*idem sentire* isolano e, dall’altro, aumenta la percezione di alterità-diversità dal popolo “continentale”¹³.

Proprio questi due aspetti, se non conciliati, possono dar vita a spinte spiccatamente autonomiste, se non addirittura indipendentiste¹⁴. La soluzione al problema può essere quella di riconoscere le specificità, le peculiarità, la *specialità*¹⁵ propria delle isole all’interno dell’ordinamento costituzionale, per un verso, e di intervenire attivamente per rimuovere le disegualianze economico-sociali che affliggono chi nasce e cresce in un contesto isolano, per un altro. Ma ciò non basta. Non sarebbe possibile rimuovere le disegualianze economico-sociali, se non si prevedesse contestualmente l’adozione di norme rispondenti ai doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale, ossia – per quel che qui interessa – predisponendo un sistema perequativo che tenga conto delle necessità di sviluppo dei territori più economicamente svantaggiati.

⁹ Si sofferma su tali aspetti, T.E. FROSINI, «Insularità» e Costituzione, in *Riv. giur. del Mezzogiorno*, n. 1/2020, p. 249.

¹⁰ Sul rapporto tra insularità e costituzionalismo, si v. le acute riflessioni di G.G. FLORIDA, *Introduzione*, in T.E. FROSINI (a cura e con prefazione di), *Isole nel diritto pubblico comparato ed europeo*, Torino, 2007, p. 3 ss.

¹¹ Secondo la visione schmittiana del diritto, per cui esso è composto dall’elemento ordinamento (*Ordnung*) e dall’elemento localizzazione (*Ortung*): cfr. C. SCHMITT, *Il nomos della terra*, ed. it., Milano, 1991, p. 13.

¹² Sulla nozione di popolo, si v. D. NOCILLA, *Popolo (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, vol. XXXIV, Milano, 1985, p. 341 ss. e R. ROMBOLI, *Problemi interpretativi della nozione giuridica di popolo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1984, p. 159 ss.

¹³ Così anche G. TROMBETTA, *op. loc. ult. cit.*

¹⁴ In questo senso, v. T. GAZZOLO, *La vera indipendenza è perdere l’identità*, in *La nuova Sardegna*, 25 ottobre 2017 e ID., *L’identità e il principio di specialità*, in M. BETZU – G. DEMURO – P. PINNA (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della regione Sardegna*, Torino, 2020, p. 30 s.

¹⁵ Nota, infatti, che «tra specialità e insularità vi sia un rapporto di corrispondenza biunivoca: costituendo, l’una e l’altra, le facce di una medesima medaglia», T.E. FROSINI, *op. loc. ult. cit.*

Appare, dunque, evidente che, per evitare una frattura insanabile all'interno dello stesso popolo, tra chi vive sulla terraferma e chi vive sulle isole, occorre riconoscere in capo ai secondi un'autonomia *speciale*¹⁶ all'interno non di uno Stato decentrato qualsiasi, ma di uno Stato sociale delle autonomie¹⁷.

E questa è la via seguita dall'Italia.

Nell'ordinamento costituzionale italiano, infatti, il principio di insularità ha un sicuro fondamento, in primo luogo, nell'art. 3 Cost. Questo sancisce – come noto – il principio di eguaglianza formale, inteso come “trattare in modo uguale situazioni uguali e in modo diverso situazioni diverse”¹⁸, e quello di eguaglianza in senso sostanziale, ossia ponendo a carico della Repubblica il compito di eliminare le diseguaglianze socio-economiche. Riconoscere autonomia, e per di più, un'autonomia *speciale* alle isole maggiori significa non solo che la Repubblica è consapevole delle peculiarità di quella porzione di territorio, che necessita di un trattamento differente rispetto al resto del Paese, ma anche che spetta allo Stato, nell'elaborazione delle politiche pubbliche, adoperarsi affinché in quei territori vi sia «un processo di crescita complessiva nei campi dell'economia ed in quello sociale e culturale [...]» da realizzarsi mediante «un intervento speciale incidente non su determinati, ma su tutti i fattori dello sviluppo»¹⁹.

In secondo luogo, il principio di insularità trova un solido aggancio negli artt. 2 e 5 Cost. I doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale, cui fa riferimento l'art. 2 Cost., non possono che far precludere ad un sistema finanziario per le autonomie territoriali di chiara impostazione perequativa, come ora previsto dall'art. 119 Cost. a seguito della l. cost. n. 3 del 2001. Così come un riconoscimento della diversità delle isole nell'unità della Repubblica si ritrova nell'affascinante formulazione di cui all'art. 5 Cost., ove – accanto al principio della promozione delle autonomie locali – compare lo speculare ed ineliminabile principio unitario della Repubblica.

¹⁶ Sul legame tra l'autonomia speciale e le varie tendenze separatiste che ha portato alla formulazione dell'art. 116 Cost. cfr. la ricostruzione di F. BENELLI, *Art. 116*, in R. BIN – S. BARTOLE (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, p. 1041.

¹⁷ Come definisce la forma di Stato italiana in senso verticale G. BERTI, *Art. 5*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali*, Bologna-Roma, 1975, p. 285.

¹⁸ Questa è l'interpretazione più diffusa del principio in esame e accolta anche dalla giurisprudenza costituzionale. Per alcuni spunti critici si v., invece, A. GIORGIS, *Alcune brevi considerazioni (critiche) sul significato che ha storicamente assunto nella giurisprudenza costituzionale l'art. 3, primo comma, della Costituzione*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano*, 1, II, *Sovranità e democrazia*, 2006, Roma-Bari, p. 757 ss.

¹⁹ Così A. PUBUSA, *Art. 119*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Artt. 114-120*, t. I, Bologna-Roma, 1985, p. 426.

L'art. 5 Cost., nella sua complessa formulazione, cerca di far convivere due principi (apparentemente) antitetici, mettendo bene in evidenza una 'tensione'²⁰, che non può non esserci in qualunque Stato a base decentrata: l'unità, da un lato, e l'autonomia, dall'altro²¹ e, nel caso specifico delle isole, identità isolate e unità della Repubblica; tensione che, nell'enunciazione del principio unitario, non genera una rottura, ma, anzi, giunge al compromesso attraverso l'uguaglianza nella diversità. È, infatti, interesse della Repubblica riconoscere le peculiarità delle isole e la loro diversità rispetto al resto del territorio nazionale e, al contempo, mettere in campo azioni volte a favorire sia lo sviluppo economico-sociale, per evitare che in esse si formi la percezione di essere abbandonate dalle politiche statali, sia a scongiurare forti spinte autonomiste o, peggio, independentiste.

È necessario, in altri termini, per riconoscere le peculiarità delle isole e la promozione di interventi riequilibrativi da parte dello Stato, che si formi un vero e proprio «diritto sociale territoriale»²². Un diritto che nella Costituzione del 1948 era espressamente sancito proprio nell'art. 119, ove al terzo comma si stabiliva che «per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole, lo Stato assegna per legge a singole Regioni contributi speciali», ma che, poi, la riforma del Titolo V del 2001 ha espunto, pensando «di avere così risolto, in un colpo solo, sia la “questione meridionale” che l'isolamento delle isole»²³.

3. L'insularità nel diritto comparato e nel diritto europeo

L'Italia è stata la prima nazione europea a introdurre in Costituzione, nel 1948, il principio di insularità²⁴, il quale – come si è detto poc'anzi – è stato cancellato dalla l. cost. n. 3 del 2001. L'avvenuta cancellazione del principio di insularità appare essere stata una scelta quantomeno

²⁰ Di una «tensione che è nelle cose» parla, espressamente, L. RONCHETTI, *L'autonomia e le sue esigenze*, Milano, 2018, p. 270.

²¹ Una riprova di questa 'tensione' è data dalle «oscillazioni costanti che avvengono all'interno degli Stati decentrati, attraverso movimenti pendolari di allargamento e di compressione delle autonomie»: così A. REPOSO, *Profili dello Stato autonomo. Federalismo e regionalismo*, Torino, 2005, p. 91. Sul rapporto tra principio unitario e principio autonomistico, si v. – se si vuole – anche L.M. TONELLI, *L'interesse nazionale tra (presunta) scomparsa e nuove proposte di formale reintroduzione*, in *Riv. giur. AmbienteDiritto.it*, n. 1/2021, p. 1041 ss.

²² Come lo definisce emblematicamente T.E. FROSINI, «Insularità» e Costituzione, cit., p. 247.

²³ *Ibidem*

²⁴ Così, ancora, T.E. FROSINI, *op. ult. cit.*, p. 253.

singolare se si pensa che, dopo la Brexit, l'Italia è diventata il primo paese europeo per numero di cittadini insulari²⁵ e che altri Stati europei hanno costituzionalizzato il principio di insularità, seguendo proprio l'esempio del Costituente italiano.

È il caso della Spagna, Stato autonomico e patria del regionalismo differenziato, che ha dedicato al tema dell'insularità ben quattro articoli della Costituzione²⁶.

Ciò che emerge in questi articoli non è tanto il mero riconoscimento morfologico-geografico delle isole, quanto il riconoscimento costituzionale dell'*hecho insular*²⁷, cioè del fattore insulare, inteso come senso di appartenenza alla comunità isolana, come peculiarità proprie degli abitanti delle isole e del loro *modus vivendi* e con, al tempo stesso, la previsione di un sistema di solidarietà infra-territoriale, volto a riequilibrare il divario economico presente tra le varie parti del territorio nazionale.

Analizzando nel dettaglio le singole disposizioni costituzionali riferite alle isole spagnole si nota come il Costituente spagnolo del 1978 si sia preoccupato, da un lato, di riconoscere alle isole lo *status* di vero e proprio «ente territoriale», giungendo alla parificazione tra provincia e isola negli arcipelaghi²⁸, consentendo ai territori insulari la possibilità di accedere all'autogoverno e di costituirsi in *Comunidades autónomas*²⁹, e di essere circoscrizione elettorale per il Senato³⁰, e, dall'altro, di assegnare in capo allo Stato centrale il compito di garantire «un adeguato e giusto equilibrio economico fra le diverse parti del territorio spagnolo, tenendo conto in particolare delle circostanze connesse alle situazioni delle isole»³¹.

L'esempio spagnolo risulta emblematico, dal momento che la disciplina costituzionale non si limita a riconoscere le condizioni peculiari che caratterizzano le isole, con riferimento agli svantaggi economici delle stesse rispetto al resto del territorio nazionale – di cui, comunque, lo Stato deve tenere conto nelle sue politiche pubbliche finanziarie – ma individua le diversità come

²⁵ Come rileva G. ARMAO, *Condizioni di insularità ed oneri di servizio pubblico aereo*, in *Riv. dir. econ., traspr. e amb.*, vol. XVIII/2020, p. 37.

²⁶ Si tratta degli artt. 69, comma 3, 138, comma 1, 141, comma 4, e 143, comma 1.

²⁷ Sull'*hecho insular*, diffusamente, T.E. FROSINI, «*Insularità*» e *Costituzione*, cit., pp. 250-251.

²⁸ Così l'art. 141, comma 4, Cost. Spagna.

²⁹ V. art. 143, comma 1, Cost. Spagna.

³⁰ Art. 69, comma 3, Cost. Spagna.

³¹ Cfr. l'art. 138, comma 1, da leggersi in combinato disposto con l'art. 2 Cost. Spagna.

opportunità, valorizzando le caratterizzazioni e le specificità che derivano dalla forte identità di appartenenza che caratterizza chi vive nelle isole³².

Un'altra Carta costituzionale che ha dedicato particolare attenzione al fattore insulare è quella del Portogallo³³, laddove agli arcipelaghi delle Azzorre e di Madera è riconosciuta la qualifica di regioni autonome dotate di statuti politico-amministrativi e di organi di governo, nonché di autonomia legislativa.

Passando all'esame del principio di insularità nel diritto europeo è da segnalare come la normativa europea si sia posta gradualmente il problema della condizione giuridica delle isole.

Se nel Trattato istitutivo della Comunità europea il riferimento alle isole era solamente indiretto, un primo cambio di passo, volto a considerare il fattore insulare, lo si ebbe con l'adesione, nel 1973, alla Comunità dell'Irlanda e del Regno Unito.

Fu, poi, con il Trattato di Maastricht del 1992 che si decise di prevedere un regime di aiuti e di sostegni ulteriori e specifici in favore delle regioni insulari. Il Trattato di Amsterdam, firmato nel 1997, riconobbe, all'art. 299, le peculiari condizioni dei territori francesi d'Oltremare, caratterizzati da una superficie ridotta e dalla collocazione geografica sfavorevole e da un ridotto sviluppo economico, disponendo l'adozione di misure speciali di sostegno.

Il punto di svolta del riconoscimento delle condizioni peculiari delle regioni insulari è sicuramente rappresentato dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)³⁴. L'art. 174 costituisce la norma chiave in quanto sancisce che «per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale. In particolare l'Unione mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite. Tra le regioni interessate, un'attenzione particolare è rivolta alle zone rurali, alle zone interessate da

³² Sul punto si v., ancora, T.E. FROSINI, *op. ult. cit.*, p. 251.

³³ Per approfondimenti sul tema, si rinvia a R. ORRÙ, *Insularità e autonomia regionale nell'ordinamento portoghese*, in T.E. FROSINI (a cura e con prefazione di), *Isole nel diritto pubblico comparato ed europeo*, cit., p. 255 ss.

Si rammenta che il modello di regionalismo accolto nell'ordinamento costituzionale portoghese è di tipo parziale, in quanto l'autonomia regionale è riconosciuta esclusivamente agli arcipelaghi delle Azzorre e di Madera e non anche ad altre porzioni del territorio nazionale.

³⁴ Su Unione europea e principio di insularità, si cfr. P. FOIS, *Coesione e insularità: dal Trattato di Amsterdam a quello di Lisbona*, in M. CARDIA, *La continuità territoriale nel trasporto aereo e l'insularità. Atti del convegno di Cagliari, 6 dicembre 2011*, Cagliari, 2012, p. 26 ss.; M.C. CARTA, *Coesione territoriale e principio di insularità nell'ordinamento dell'Unione europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, X/2015, p. 599 ss. e R. DERIU – M. SANNA, *Insularità: una nuova Autonomia attraverso la cooperazione tra le Regioni insulari euromediterranee*, in *Federalismi.it*, n. 5/2020, p. 17 ss.

transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna».

Lo scopo della politica di coesione è quello di ridurre sia il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni, sia il ritardo delle regioni meno favorite, tra cui figurano anche le regioni insulari.

Nell'ambito della politica di coesione a favore delle isole, particolare rilievo assume la normativa sulla cd. continuità territoriale³⁵. Con tale espressione si fa riferimento alle misure atte a favorire collegamenti adeguati fra territori qualora l'attività di libero mercato non fosse in grado di soddisfarli. Nello specifico, l'ordinamento eurounitario favorisce la continuità territoriale prevedendo, da un lato, aiuti a carattere sociale e, dall'altro, l'introduzione di oneri di servizio pubblico.

Per quanto concerne la disciplina europea sulla continuità territoriale aerea è da segnalare il Reg. (CE) n. 1008/2008, che consente, all'art. 16, agli Stati membri di imporre oneri di servizio pubblico ai vettori aerei per i voli effettuati tra un aeroporto dell'Unione europea e «un aeroporto che serve una regione periferica o in via di sviluppo all'interno del suo territorio o una rotta a bassa densità di traffico verso un qualsiasi aeroporto nel suo territorio, qualora tale rotta sia considerata essenziale per lo sviluppo economico e sociale della regione servita dall'aeroporto stesso». L'onere di servizio è proporzionato all'obiettivo di garantire che su tale rotta siano prestati «servizi aerei di linea minimi rispondenti a determinati criteri di continuità, regolarità, tariffazione o capacità minima, cui i vettori aerei non si atterrebbero se tenessero conto unicamente del loro interesse commerciale».

Lo Stato può limitare a una sola compagnia, da individuarsi tramite gara pubblica, l'accesso ai servizi aerei di linea su una rotta sulla quale nessun altro vettore aereo comunitario abbia istituito o si appresti a istituire servizi aerei di linea sostenibili, conformemente all'onere di servizio pubblico imposto. Tale limite ha una durata di 4 anni, ovvero 5 nel caso si tratti di una regione ultraperiferica, al termine dei quali si procede a un riesame della situazione. La normativa impone, poi, un obbligo di informativa nei confronti della Commissione europea³⁶.

³⁵ Il concetto di continuità territoriale risulta strettamente connesso alla libertà di circolazione, riconosciuta e garantita a livello europeo dall'art. 21, par. 1, del TFUE e dall'art. 45 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

³⁶ Si segnala che nell'aprile 2014 la Commissione ha adottato gli «Orientamenti sugli aiuti di Stato agli aeroporti e alle compagnie aeree». L'art. 56 bis del Reg. (CE) n. 651/2014/UE della Commissione, che dichiara alcune categorie di

Quanto, invece, alla disciplina dell'Unione europea sulla continuità territoriale marina, è da ricordare come il processo di liberalizzazione dei traffici marittimi di persone e merci europee risale al 1992 con l'adozione del Reg. (CEE) n. 3577, riguardante «l'applicazione del principio di libera prestazione dei servizi ai trasporti marittimi fra Stati membri (cd. cabotaggio marittimo)». In esso viene sancito il principio di libera prestazione dei servizi di cabotaggio marittimo, che permette a ciascun armatore dell'Unione di offrire servizi di cabotaggio tra porti di un qualunque Stato membro.

Il principio menzionato conosce, tuttavia, alcune deroghe, fra cui – *in primis* – quelle che consentono agli Stati membri di imporre oneri di servizio pubblico e concludere contratti di servizio pubblico per garantire trasporti di linea adeguati da, tra e verso le isole, al fine di tutelare alcuni di questi collegamenti marittimi non adeguatamente serviti dal mercato (art. 4). L'imposizione di un simile onere di servizio può comportare la stipula di un accordo con un singolo operatore, che dovrà essere individuato in esito a procedure pubbliche. Se, a fronte dell'onere di servizio pubblico verrà riconosciuta una compensazione monetaria, occorrerà rispettare le disposizioni europee in materia di aiuti di Stato.

Comune alle discipline sulla continuità territoriale aerea e marittima è la previsione di cui all'art. 51 (Sez. IX) del Reg. (CE) n. 651/2014/UE della Commissione, il quale dispone che gli aiuti per il trasporto aereo e marittimo di passeggeri sono compatibili con il mercato interno (*ex art. 107, par. 2, lett. a*), del TFUE) e sono esentati dall'obbligo di notifica (di cui all'art. 108, par. 3, del TFUE) a condizione che: l'intero aiuto vada a beneficio degli utenti finali che hanno la residenza abituale in regioni remote; gli aiuti siano concessi per il trasporto di passeggeri su una rotta che collega un aeroporto o porto in una regione remota con un altro aeroporto o porto all'interno dello Spazio economico europeo; gli aiuti siano accordati senza discriminazioni determinate dall'identità del vettore o dal tipo di servizio e senza limitazione della precisa rotta da o verso la regione remota. I costi ammissibili corrispondono al prezzo di un biglietto di andata e ritorno, da o per la regione remota, comprensivo di tutte le tasse e spese fatturate dal vettore all'utente, e l'intensità di aiuto non può superare il totale dei costi ammissibili.

aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli artt. 107 e 108 del TFUE, disciplina gli “Aiuti a favore degli aeroporti regionali”.

Il tema dell'insularità è stato affrontato di recente anche dal Parlamento europeo, che, il 7 giugno scorso, ha approvato una risoluzione, contenente il "Patto per le Isole", su proposta del Comitato delle Regioni³⁷.

Con tale risoluzione il Parlamento europeo, dopo aver analizzato i diversi fattori che causano lo svantaggio territoriale permanente e lo svantaggio strutturale delle isole, dopo aver individuato le principali fragilità e sottolineato la necessità di applicare ad esse in modo flessibile l'art. 174 TFUE, ha raccomandato alla Commissione di compiere un'analisi degli aiuti di Stato in relazione alle isole – indagando se e in quale misura le stesse ne abbiano usufruito –; di valutare se rivedere il relativo regime; di creare un meccanismo di rilevamento dati per i territori svantaggiati e, infine, di realizzare politiche sociali mediante la predisposizione di un'agenda per le isole³⁸.

4. L'art. 119 Cost. prima e dopo la riforma del Titolo V del 2001: l'isola dimenticata

Nell'ordinamento italiano, il principio di insularità, come anticipato *supra* al § 2, era sancito nel previgente comma 3 dell'art. 119 Cost., ove si prevedeva che «per provvedere a scopi, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole, lo Stato assegna per legge a singole Regioni contributi speciali».

È, dunque, nell'articolo dedicato all'autonomia finanziaria che era stato costituzionalizzato tale principio. Per tale motivo è necessario analizzare il contenuto di tale disposizione per come formulata prima e dopo la revisione costituzionale del 2001, anno in cui l'insularità è stata estromessa formalmente dalla Carta costituzionale.

Il testo originario dell'art. 119 Cost. riconosceva autonomia finanziaria esclusivamente alle Regioni e prevedeva che tale autonomia dovesse esplicitarsi «nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica, che la coordinano con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni»³⁹.

³⁷ Già nel 2016 il Comitato delle Regioni aveva proposto una risoluzione sul tema dell'insularità, approvata dal Parlamento europeo, con la quale si chiedeva alla Commissione di individuare gli svantaggi strutturali delle isole, di istituire un Quadro strategico per le isole, e si individuavano una serie di condizioni e di peculiarità delle stesse, al fine di adottare misure adeguate di sostegno nel quadro della politica di coesione.

³⁸ Sul tema v., *amplius*, G.G. CARBONI, *La stagione dell'insularità*, in *Federalismi.it*, n. 22/2022, pp. 27-29.

³⁹ Sull'autonomia finanziaria anteriormente alla riforma del Titolo V del 2001, cfr. L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, 2000, p. 233 ss.

Individuava, poi, tre distinte tipologie di entrate regionali: i tributi propri, le quote di tributi erariali svincolate dal territorio di afferenza e, infine, i contributi speciali assegnati dallo Stato con legge a singole Regioni, finalizzati al raggiungimento di scopi determinati e alla valorizzazione del Mezzogiorno e delle Isole.

La disposizione di cui all'art. 119 Cost. si caratterizzava per un alto grado di enigmaticità, in quanto non definiva chiaramente quale fosse l'oggetto della predetta autonomia, non definiva l'incidenza delle diverse voci di entrata sul finanziamento complessivo e non stabiliva quali fossero gli ambiti di manovra riconosciuti alle Regioni rispetto al legislatore statale⁴⁰.

Quello che era certo è che si trattava di un sistema incentrato sulla finanza derivata⁴¹.

Con la riforma del Titolo V, avvenuta con la l. cost. n. 3 del 2001, l'art. 119 Cost. è passato dall'essere una disposizione alquanto ambigua ad essere una norma estremamente tecnica tale da far invidia a quelle propriamente tributarie e fin troppo dettagliata per essere una norma costituzionale⁴².

Nello specifico il vigente art. 119 Cost.:

- a) al primo comma, riconosce a tutti gli enti territoriali l'autonomia di entrata e di spesa, e non più solo alle Regioni;
- b) al secondo comma, sancisce il principio secondo cui le Regioni e gli Enti locali godono di risorse autonome, inteso come potestà di fissare e applicare tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Tali enti godono, inoltre, di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio;
- c) al terzo comma, assegna allo Stato il compito di istituire un fondo perequativo, le cui risorse andranno destinate ai territori con minore «capacità fiscale per abitante»⁴³ e senza vincolo di destinazione;

⁴⁰ Come nota A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Torino, 2022, pp. 234-235.

⁴¹ V., sul punto, F. BELLETTI, *Art. 119*, in R. BIN – S. BARTOLE (a cura di), *op. cit.*, p. 1076 ss.

⁴² Uno degli scopi della novella costituzionale era quello di responsabilizzare i titolari degli organi regionali e locali nel reperimento e nella gestione delle risorse finanziarie. L'attribuzione, ora, a tali enti territoriali della capacità di stabilire, determinare e riscuotere *tributi propri*, rende questi responsabili – e, dunque, più attenti – sul come vengono impiegate le risorse rimosse ai propri elettori.

⁴³ Su tale espressione A. D'ATENA, *op. ult. cit.*, p. 248, rileva che «la condizione di bisogno che giustifica lo spostamento di risorse da un territorio all'altro non è fatta dipendere dal *minor gettito fiscale* (che può essere conseguenza di una politica tributaria blanda da parte della Regione o dell'ente locale del cui territorio si tratti), ma da un *dato obiettivo*, legato alla distribuzione territoriale della ricchezza».

- d) al quarto comma, prevede il principio dell'integrale finanziamento, tramite le entrate sopra indicate, delle funzioni spettanti agli enti territoriali ivi menzionati;
- e) al quinto comma, contempla la destinazione di risorse aggiuntive e di interventi speciali a carico dello Stato a favore degli enti territoriali per promuovere sviluppo economico, coesione e solidarietà sociale, rimuovere gli squilibri economici e sociali, favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni;
- f) al sesto – e ultimo – comma, prevede che gli enti territoriali siano titolari di un proprio patrimonio (attribuito sulla base di principi determinati dalla legge dello Stato); che tali enti possano indebitarsi, strumento a cui si può far ricorso esclusivamente al fine di finanziare spese di investimento, con assenza di alcuna garanzia statale sui prestiti contratti dagli enti.

Le novità più importanti ed evidenti apportate all'art. 119 Cost. dalla l. cost. n. 3 del 2001, in riferimento al tema dell'insularità, derivano dalla scelta di prevedere, oltre al riconoscimento di un'autonomia finanziaria in favore di tutti gli enti territoriali, un doppio sistema perequativo: un primo, destinato in favore dei territori con minore capacità fiscale per abitante e senza vincoli di destinazione; un secondo – di carattere strutturale – destinato a promuovere sviluppo economico, coesione e solidarietà sociale, rimuovere gli squilibri economici e sociali, favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o a provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni.

Una completa, piena e – soprattutto – rapida attuazione dell'art. 119 Cost. avrebbe consentito la predisposizione di interventi volti a rimuovere lo svantaggio naturale che contraddistingue i territori insulari e avrebbe garantito, così, agli abitanti di tali territori una effettiva parità nel godimento dei diritti con i cittadini della terraferma.

Ma così non è stato e ci son voluti ben otto anni prima di giungere all'“attuazione” del quinto comma del suddetto articolo, avvenuta con la l. n. 42 del 2009, che, tuttavia, è una legge di delega. Con riferimento ai territori insulari, l'art. 16, comma 1, della precitata legge prevede che, nell'adozione dei decreti legislativi delegati, si debba tenere conto «delle specifiche realtà territoriali, con particolare riguardo alla realtà socio-economica, al deficit infrastrutturale, ai diritti della persona, alla collocazione geografica degli enti, alla loro prossimità al confine con altri Stati o con regioni a statuto speciale, ai territori montani e alle isole minori, all'esigenza di tutela del

patrimonio storico e artistico ai fini della promozione dello sviluppo economico e sociale», e formula la definizione di interventi volti a «promuovere lo sviluppo economico, la coesione delle aree sottoutilizzate del Paese e la solidarietà sociale, a rimuovere gli squilibri economici e sociali e a favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona». A tal proposito, la norma prevede che la rimozione degli squilibri strutturali nelle aree sottoutilizzate si attui mediante «interventi speciali organizzati in piani organici finanziati con risorse pluriennali, vincolate nella destinazione».

Particolare attenzione nella legge delega è dedicata agli interventi di “perequazione infrastrutturale”, in quanto è proprio nell’ambito delle infrastrutture insulari che si registra il divario più accentuato con il resto del Paese. A tal fine, la l. n. 42 del 2009 richiede la definizione dei criteri di priorità delle azioni da realizzare per colmare il divario infrastrutturale e di sviluppo esistente nelle diverse parti del territorio nazionale, accordando, alla specificità insulare, priorità, intesa, quest’ultima, come necessità di intervenire primariamente nei territori insulari per rimuovere le carenze infrastrutturali ivi esistenti⁴⁴.

Alle criticità nell’attuazione del comma quinto dell’art. 119 Cost., per quanto concerne la “perequazione infrastrutturale”, si affiancano le difficoltà nel processo di attuazione del fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

Risulta assai difficile, infatti, definire il *quantum* di tale intervento pubblico, senza che si sia completato né il processo di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (i cd. LEP), né quello di definizione dei fabbisogni e dei costi standard. Per quanto riguarda le Regioni, infatti, se si esclude il sistema sanitario – per il quale sono stati definiti i livelli essenziali delle prestazioni (i cd. LEA) – non è stato ultimato il processo di definizione dei LEP e neppure quello relativo alla determinazione dei fabbisogni e dei costi standard. Quanto agli Enti locali, nonostante negli ultimi anni siano stati fatti passi da gigante relativamente all’individuazione dell’ammontare dei fabbisogni standard, resta – invece – incompleto il processo di determinazione dei LEP, che implicano una scelta circa la quantificazione del servizio o della prestazione che deve essere assicurato uniformemente su tutto il territorio nazionale⁴⁵.

⁴⁴ Artt. 22 e 22 *bis*. Si v., anche, il d.lgs. n. 88 del 2011.

⁴⁵ Su tali aspetti si cfr. l’analisi svolta dal Servizio studi del Senato della Repubblica nel *Dossier* sul d.d.l. cost. AS n. 865-A.

Se questa è la situazione valevole per tutti i territori insulari, bisogna osservare che lo Stato ha adottato provvedimenti in favore di specifiche realtà insulari. Si tratta delle due isole maggiori: Sardegna e Sicilia.

La scelta di intervenire con provvedimenti statali *ad hoc* dimostra l'approccio settoriale e senza una visione d'insieme del fattore insulare, che non può e non deve essere riferito esclusivamente alle sole isole maggiori.

Ad ogni modo, gli interventi legislativi statali adottati in favore sia della Sicilia, sia della Sardegna possono essere così raggruppati: *a)* provvedimenti per garantire la continuità territoriale con collegamenti aerei da e per le isole⁴⁶; *b)* destinazione di contributi volti a compensare i costi derivanti dall'insularità⁴⁷; *c)* creazione di comitati paritetici Stato-Regione per includere le isole maggiori nelle realtà territoriali ultraperiferiche, cui sono riservate condizioni speciali nell'applicazione dei Trattati UE⁴⁸.

La vera criticità di tali norme è costituita dall'approccio esclusivamente economico-finanziario, che non tiene in alcun modo conto dei fattori socio-culturali, intesi come possibilità di valorizzazione e di differenziazione delle realtà sociali insulari.

5. La nuova modifica dell'art. 119 Cost.: riconoscimento delle peculiarità e promozione delle misure atte a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità

L'aver espunto dalla Carta costituzionale, nel 2001, ogni riferimento all'insularità è stata, forse, un'ingenuità commessa dal legislatore costituzionale dell'epoca⁴⁹.

Nemmeno la previsione di cui al comma 3 dell'art. 119 Cost., con cui viene istituito un fondo perequativo – senza vincoli di destinazione – a favore dei territori con minore capacità fiscale per abitante, pare aver compensato la mancanza di un cenno esplicito ai territori insulari e del

⁴⁶ V., *ex multis*, art. 10 del d.l. n. 185 del 2015 ("Misure urgenti per interventi nel territorio"); art. 1, comma 486, della l. n. 208 del 2015 (legge di stabilità 2016); art. 1, commi 124 e 867, della l. n. 160 del 2019 (legge di bilancio per il 2020); art. 1, commi 688 e 689, della l. n. 178 del 2020 (legge di bilancio per il 2021).

⁴⁷ Art. 1, comma 867, della l. n. 160 del 2019, cit. e art. 1, comma 690, della l. n. 178 del 2020, cit.

⁴⁸ Art. 1, comma 837, della l. n. 205 del 2017 (legge di bilancio per il 2018).

⁴⁹ Così, anche, T.E. FROSINI, «Insularità» e *Costituzione*, cit., p. 247 e G. TROMBETTA, *Il principio di insularità in Costituzione*, cit., p. 193.

Mezzogiorno, anche se appare evidente che i territori con minore capacità fiscale per abitante sono – *anche* (non esclusivamente⁵⁰) – identificabili con il Sud Italia e le isole⁵¹.

La formulazione attuale dell'art. 119 Cost. risulta, infatti, così estremamente tecnica da far invidia, per come è stata scritta, ad alcune norme tributarie e mal si attaglia al testo costituzionale, nel quale le disposizioni dovrebbero sancire regole chiare e precettive e, al tempo stesso, stabilire previsioni di ampio respiro e principi generali⁵².

Le parole hanno un peso, ancor più se sono scritte nella Costituzione. L'aver eliminato ogni riferimento esplicito alle isole dalla Costituzione potrebbe aver ingenerato la convinzione che da parte della Repubblica vi sia una minore attenzione da dedicare ai problemi e alle esigenze di questi territori meno sviluppati e più disagiati per la distanza con la terraferma.

Ed è proprio per rimediare a tale criticità normativa che è intervenuta la delibera legislativa di revisione costituzionale, approvata in via definitiva dalla Camera dei deputati il 28 luglio scorso, e volta a inserire un comma aggiuntivo, dopo il quinto, nell'art. 119 Cost., nel quale si prevede il riconoscimento delle peculiarità delle isole e la promozione di interventi necessari a rimuovere gli svantaggi derivanti dalla condizione di insularità.

Si noti che la riforma dell'art. 119 Cost. è stata approvata in seconda deliberazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei componenti di entrambe le Camere ed è stata pubblicata nella G.U. n. 176 del 29 luglio 2022. Da tale pubblicazione decorre, ai sensi dell'art. 138, secondo comma, Cost., il termine di tre mesi, entro i quali un quinto dei membri di una Camera, cinquecentomila elettori, cinque consigli regionali possono domandare che si proceda a *referendum* popolare.

Al momento in cui si scrive, pertanto, la riforma non è ancora entrata in vigore.

La scelta di inserire il riconoscimento delle peculiarità insulari in tale articolo non è casuale ed è in continuità con il passato, in quanto era proprio nell'originario testo dell'art. 119 Cost. che compariva il riferimento all'insularità (insieme con quello al Mezzogiorno).

⁵⁰ Si pensi alle aree più remote degli appennini centro-meridionali o alle zone montane di confine, le quali hanno ugualmente bisogno del fondo perequativo.

⁵¹ Come ritiene, altresì, G. TROMBETTA, *op. ult. cit.*, p. 194.

⁵² Di questo avviso è, anche, M. D'AMICO, *Commissione Affari Costituzionali, Senato della Repubblica. Audizione sui Disegni di legge costituzionale nn. 83 e connessi (14 novembre 2019)*, in *Oss. cost. AIC*, n. 6/2019, p. 99.

La delibera legislativa di revisione costituzionale in esame si contraddistingue anche per essere stato il primo disegno di legge costituzionale di iniziativa popolare. Segno tangibile che il tema è avvertito fortemente dalle popolazioni delle due isole maggiori, in cui è nato un movimento per il riconoscimento dell'insularità in Costituzione, che comprende varie forze politiche e gruppi della società civile. L'iniziativa, poi, è stata supportata anche dalle istituzioni della Sicilia e della Sardegna, le quali hanno manifestato attraverso le rispettive Giunte, il loro sostegno all'iniziativa di riforma dell'art. 119 Cost.

Il testo della novella costituzionale appare notevolmente modificato rispetto alla sua originaria formulazione, la quale poneva a carico dello Stato il compito di riconoscere «il grave e permanente svantaggio naturale derivante dall'insularità» e di disporre «le misure necessarie a garantire un'effettiva parità e un reale godimento dei diritti individuali e inalienabili».

Tale disposizione, infatti, prestava il fianco ad alcune obiezioni emerse nel corso delle varie audizioni informali alle Camere.

In primo luogo, la circostanza per cui lo Stato debba riconoscere «il grave e permanente svantaggio naturale derivante dall'insularità» avrebbe potuto indurre a considerare l'insularità esclusivamente in termini negativi, come fonte di svantaggio dal punto di vista economico, e non anche in positivo, come fonte di «peculiarità storiche, culturali, linguistiche, che contribuiscono ad arricchire il patrimonio culturale nazionale»⁵³ e di opportunità in campo sociale e lavorativo.

In secondo luogo, l'utilizzo dell'espressione «diritti individuali e inalienabili» ha creato non pochi problemi interpretativi. Si è sottolineato, ad esempio, la distonia che tale locuzione avrebbe creato sia rispetto all'art. 119 Cost., dal momento che questo fa riferimento ai «diritti della persona» e non ai “diritti individuali”, sia rispetto alla Costituzione nel suo complesso, in cui non compare mai l'aggettivo “inalienabile” accanto al termine “diritto”, ma vi sono espressioni come «diritto inviolabile» o «fondamentale diritto»⁵⁴.

L'attuale formulazione della disposizione ha recepito le criticità sollevate nell'istruttoria legislativa, sancendo che «La Repubblica riconosce le peculiarità delle Isole e promuove le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità».

⁵³ Audizione informale svolta dalla Commissione affari costituzionali del Senato della Repubblica sul disegno di legge costituzionale n. 865 (Riconoscimento insularità) del prof. A. Pubusa del 25 giugno 2020.

⁵⁴ Come rilevato dal prof. A. Celotto nell'audizione informale svolta dalla Commissione affari costituzionali del Senato della Repubblica sul disegno di legge costituzionale n. 865 (Riconoscimento insularità) del 26 maggio 2021.

Da ciò emerge che è stato demandato alla Repubblica, intesa come l'insieme dei vari enti territoriali, e non è più al solo Stato, il dovere di riconoscere le peculiarità delle isole. Ad ogni modo, stante la disposizione nella quale è stato inserito il principio di insularità – ossia l'art. 119 Cost. –, non potrà che essere lo Stato a farsi promotore del riconoscimento delle peculiarità isolane, essendo egli stesso il titolare delle risorse aggiuntive e speciali da distribuire⁵⁵.

Non si fa, poi, più uso della locuzione «grave e permanente svantaggio naturale derivante dall'insularità», evitando in tal modo che l'insularità possa essere percepita in negativo, ma si usa il sostantivo «peculiarità», che – se inteso come promozione delle specificità e delle opportunità in ambito culturale, linguistico, storico, architettonico – mira a valorizzare e a proteggere l'«essere isola».

È scomparsa, infine, l'espressione enigmatica «diritti individuali e inalienabili», e si prevede ora che la Repubblica promuova, cioè si impegni ad adottare, tutte le misure volte a rimuovere gli svantaggi che derivano dalla condizione geografica di essere isola.

Le modifiche apportate nel corso del dibattito parlamentare hanno reso la formulazione della disposizione in esame più in sintonia con l'intero testo costituzionale.

6. Conclusioni e prospettive. Essere isolani, ma non isolati

Il reinserimento nella Carta costituzionale del principio di insularità è da salutare con favore.

Invero, è parso incoerente che, con la riforma del Titolo V del 2001, la quale ha spinto per uno Stato policentrico delle autonomie⁵⁶ e si è preoccupata di affiancare, nell'art. 116 Cost., per le Regioni bilingue a Statuto speciale la doppia denominazione⁵⁷, si sia eliminato un principio destinato a svolgere un ruolo di collante tra le parti più remote del Paese e il Paese stesso: l'insularità.

⁵⁵ A conferma di ciò, basti pensare che l'art. 117, comma 2, lett. e), Cost. attribuisce allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di «perequazione delle risorse finanziarie».

⁵⁶ Per usare la celebre espressione di M. OLIVETTI, *Lo Stato policentrico delle autonomie*, in T. GROPPI – M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2001, p. 37 ss.

⁵⁷ Come nota, anche, G. TROMBETTA, *Il principio di insularità in Costituzione*, cit., p. 195.

L'attuale riforma dell'art. 119 Cost., però, non costituisce un ripristino della disposizione previgente al 2001, nella quale – invece –, oltre alle isole, si faceva anche riferimento al Mezzogiorno⁵⁸.

La novella non menziona in alcun modo il Mezzogiorno e si incentra esclusivamente sul principio di insularità.

Vivere in un'isola, lontani dal resto del Paese è difficile. Le isole debbono far fronte a frequenti collegamenti con la terraferma, da cui dipendono fortemente, a un ecosistema fragile e vulnerabile ai repentini cambiamenti climatici, a una ridotta attività economica – legata spesso alla stagionalità – e alla presenza sul proprio territorio di una popolazione non più giovane e, dunque, poco produttiva⁵⁹.

Ed è per tale motivo che risulta fondamentale che lo Stato intervenga con politiche pubbliche volte a favorire lo sviluppo economico di tali aree del Paese. Tuttavia, è necessario anche percepire l'insularità non solo come condizione di svantaggio economico, ma anche come fonte di produttività e di ricchezza, di un modo di vivere diverso al continente, rispettoso delle tradizioni locali e in armonia con l'ambiente circostante.

Essere isolani deve essere motivo di orgoglio, non di imbarazzo. Per raggiungere tale obiettivo, occorre sganciare il principio di insularità da una prospettiva meramente economico-finanziaria. Fino a quando il principio di insularità sarà contenuto all'interno di una norma costituzionale dedicata all'autonomia finanziaria degli enti territoriali, come lo è ancora oggi vista la collocazione della novella costituzionale, l'insularità verrà, comunque, avvertita esclusivamente come condizione di svantaggio, a prescindere dalla formale declinazione del principio stesso⁶⁰.

Ecco perché la *sedes materiae* in cui è stato inserito il riferimento all'insularità, non pare soddisfacente. Tale principio, infatti, avrebbe trovato più idonea collocazione o nell'articolo con cui

⁵⁸ Ritiene, infatti, G.G. CARBONI, *La stagione dell'insularità*, cit., p. 23, che «non si tratta di un ripristino del vecchio art. 119, nella parte abrogata dalla riforma del 2001, che prevedeva contributi speciali per il mezzogiorno e per le Isole».

⁵⁹ Come mette bene in evidenza l'analisi sugli svantaggi derivanti dall'insularità presente nel *Dossier* sul d.d.l. cost. AS n. 865-A, a cura del Servizio studi del Senato della Repubblica, cit.

⁶⁰ Critici sulla collocazione del principio di insularità all'interno dell'art. 119 Cost. sono anche il prof. A. Pubusa, *Audizione informale svolta dalla Commissione affari costituzionali del Senato della Repubblica sul disegno di legge costituzionale n. 865 (Riconoscimento insularità)*, cit., per il quale sarebbe stato più opportuno inserire il principio in un nuovo articolo in Costituzione (il 118 bis), e G. TROMBETTA, *op. ult. cit.*, p. 200, secondo cui il principio di insularità dovrebbe essere inserito all'interno dei Principi fondamentali.

si apre il Titolo V della Seconda Parte della Costituzione, l'art. 114, oppure all'interno dei Principi fondamentali, nell'art. 5, stante il ruolo aggregativo che esso svolge.

Solo così l'insularità potrà essere considerata come valore costituzionale da proteggere e da promuovere.

Per di più, se si continua a ragionare di insularità avendo in mente, come parametro territoriale solamente le due isole maggiori, non si renderà ragione anche delle peculiarità proprie di altre tipologie di isole: isole lagunari, isole lacustri, ma anche arcipelaghi al largo del continente oppure delle isole maggiori⁶¹, i quali hanno – fra l'altro – una doppia condizione di insularità rispetto a quest'ultime.

Il cammino è iniziato⁶², ma, per rendere effettivo il principio di insularità, sarà necessario che lo Stato preveda misure di aiuto per alcuni settori economici, compatibili con le normative europee, ovvero, sostegni per i trasporti da e per le isole, un regime fiscale particolare e attrattivo⁶³ e, infine, la promozione e la valorizzazione delle realtà insulari, intese come patrimonio artistico-culturale⁶⁴. Tutto ciò consentirebbe agli abitanti delle isole di essere isolani ma non isolati dal resto del Paese e di essere parti integranti di uno stesso popolo.

⁶¹ Magari valorizzando il ruolo, nel sistema delle autonomie locali, delle Comunità isolate o dell'arcipelago, istituite con l'art. 5 della l. n. 265 del 1999, concedendo loro maggiore autonomia organizzativa, normativa e amministrativa. La Sicilia e la Sardegna, avendo – in quanto regioni ad autonomia speciale – competenza in materia di ordinamento degli enti locali, ben potrebbero – una volta entrata in vigore la riforma – sperimentare soluzioni innovative, quanto all'assetto organizzativo e ai poteri normativi, per le comunità isolate o degli arcipelaghi presenti nel loro territorio.

⁶² A cominciare dal 2019, anno in cui la Corte costituzionale, con la sent. n. 6, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 851, della l. n. 205 del 2017, «nella parte in cui non prevede, nel triennio 2018-2020, adeguate risorse per consentire alla Regione autonoma Sardegna una fisiologica programmazione nelle more del compimento, secondo i canoni costituzionali, della trattativa finalizzata alla stipula dell'accordo di finanza pubblica», ha stilato una serie di parametri, dei quali il legislatore statale deve tener conto nell'assegnare i contributi alle isole maggiori, tra cui spiccano i costi derivanti dall'insularità, i livelli di reddito pro capite, gli svantaggi strutturali permanenti e il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

Su tale sentenza si v. i commenti di G. DEMURO, *L'Isola, il giudice costituzionale e lo Stato disinformato*, in *Le Regioni*, n. 1/2019, p. 325 ss. e G. GUELLA, *Incostituzionalità per insufficienza: la Corte censura la non previamente concertata quantificazione statale dei maggiori spazi di spesa regionale, con una sentenza additiva di principio che nondimeno abbisogna di futuro accordo*, ivi, p. 331 ss.

Occorre evidenziare che a seguito della richiamata pronuncia, il fattore di insularità è stato considerato in alcuni provvedimenti, nei quali alla regione Sardegna e alla regione Sicilia vengono attribuite somme a compensazione degli svantaggi strutturali derivanti dall'insularità. L'attribuzione di tali somme è stata decisa attraverso un tavolo tecnico-politico, che ha permesso di definire le compensazioni per gli anni 2021-2022.

⁶³ Come accade in Spagna per le isole Baleari e Canarie. Sul punto si rinvia a G.G. CARBONI, *op. ult. cit.*, p. 24.

⁶⁴ Su tale proposta si v., ancora, quanto detto dal prof. A. Pubusa nell'*Audizione informale svolta dalla Commissione affari costituzionali del Senato della Repubblica sul disegno di legge costituzionale n. 865 (Riconoscimento insularità)*, cit.